

أولاً: الطبيعة الاقتصادية للقرض العام: يمكن ان نتناول الموضوع من وجهة نظر الفكر التقليدي (الكلاسيكي) والفكر الحديث (الكينزي):

(أ) الفكر التقليدي: لقد مر بنا الفكر الكلاسيكي سابقاً والذي يؤمن بأن للدولة وظائف محدودة وبأن نفقاتها متواضعة على قدر هذه الوظائف، وبالنتيجة تكون الإيرادات قليلة أيضاً ومساوية للنفقات وعليه فان الموازنة العامة في حالة توازن. على هذا الأساس يرفض الكلاسيك مسألة اللجوء الى القرض العام لأنهم يؤمنون أن الدولة هي مستهلكة وليست منتجة وعليه عندما يؤخذ هذا القرض فإنه سوف يستعمل لأغراض استهلاكية (وليس استثمارية تتولد عنها أرباح تعين الدولة على تسديد القرض). إذن لم يبق للدولة إلا أن تسدد أعباء القرض العام من خلال المزيد من الضرائب وهذا ما يرفضه الكلاسيك لأنه سيكون على حساب الاستثمارات الخاصة. ومن هذا المنطلق يرفض الكلاسيك مسألة اللجوء الى القرض العام.

(ب) النظرية الحديثة: على العكس من الفكر التقليدي فقد أكدت النظرية الحديثة على ضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، وهذه النظرية تعود بالأساس الى عهد الثلاثينيات من القرن العشرين والى الاقتصادي (كينز) صاحب المعالجة الشهيرة لازمة الكساد الأعظم (١٩٢٩ - ١٩٣٣م)، والذي وضع نظريته تطبيقاً على البلدان المتقدمة التي تمتلك جهازاً إنتاجياً مرناً ولديها عناصر إنتاجية غير مستغلة. إن المبدأ الأساس الذي تؤمن به النظرية الحديثة هو استخدام النفقات العامة والإيرادات العامة بوصفها أدوات هامة في السياسة المالية خصوصاً، والسياسة الاقتصادية عموماً ولا يخرج القرض العام عن هذا المبدأ، إذ تؤكد النظرية الكينزية على إمكانية استخدام القرض العام كأداة في السياسة المالية لتحقيق أهداف اقتصادية معينة مثل معالجة ظاهرة الكساد والانكماش الاقتصادي من جهة والتضخم النقدي من جهة أخرى:

١. إذا سادت في اقتصاد معين حالة من الكساد الاقتصادي وتزامن معها منطقياً حالة من البطالة والانكماش الاقتصادي فإن المحصلة جو من التشاؤم يسود بين أصحاب رؤوس الأموال الأمر الذي يدفع باتجاه تقليل الاستثمارات الخاصة ومن ثم المزيد من البطالة. فإذا فرضنا هنا وجود مدخرات فائضة فيمكن للدولة أن تستفيد من هذه المدخرات وأن تقوم بإصدار قرض عام، وبما أن الدولة في ظل الفكر الحديث هي دولة منتجة ومستثمرة، إذن يمكن لها ان توظف الأموال المتأتية من القرض العام في استثمار معين، الأمر الذي يؤدي الى تشغيل العاطلين عن العمل ومن ثم ارتفاع في مستوى الأجور والمرتبات، أي زيادة في الطلب الفعلي الكلي الذي يمكن أن يسهم في معالجة الكساد الاقتصادي.

٢. أما إذا كانت هناك حالة من التضخم في اقتصاد معين فيمكن أيضاً استخدام القرض العام هنا من أجل امتصاص السيولة النقدية الفائضة ومن ثم تقليل مستوى الطلب الفعلي الكلي، وهذا ما يسهم في الحد من ظاهرة التضخم.

ثانياً: الطبيعة القانونية للقرض العام: إن القرض العام وبخاصة القرض الاختياري هو عقد بين طرفين هما الأفراد والمؤسسات المالية من جهة والدولة من جهة أخرى. يتعهد الطرف الأول بتقديم مبلغ من المال وتتعهد الدولة برده مع الفوائد المترتبة عليه. في السابق كانت القروض العامة تعقد باسم الأمير أو الملك الذي يقدم الضمانة لتسديد القرض كأن يكون رهن أراضى أو غير ذلك، لكن بعد التوسع والتعقيد في الإجراءات الإدارية وبعد التوسع في المالية العامة حصلت عدة تغيرات في القروض العامة تتمثل بما يأتي:

أ- أن القرض العام بات يعقد باسم الدولة وليس باسم رئيسها ملكاً كان أم رئيس جمهورية.

ب- لم تعد الدولة تقدم أية ضمانات إذ أن ضمانتها تتمثل بما تملكه من موارد مختلفة.

ت- باتت القروض العامة تكون على شكل سندات يجري تداولها بين الأفراد والمؤسسات المالية.

على الرغم من تعدد وجهات النظر حول القرض العام إلا أن الرأي المرجح هو أنه: عقد من عقود القانون العام ومن ثم فإنه خاضع لجميع الأحكام التي تسري على هذا النوع من العقود فهو ملزم لطرفيه المقرض أو الدائن من جهة والمقرض أو المدين ممثلاً بالدولة من جهة أخرى. فقد أشارت معظم الدساتير في دول العالم الى أن القرض العام يصدر بقانون وبالتالي فإنه من مسؤولية السلطة التشريعية التي تحدد طبيعة هذا القرض والشروط المترتبة عليه. لكن بعد التوسع والتعقيد في المالية العامة أصبحت الكثير

من الإجراءات تترك للسلطة التنفيذية ومن ذلك على سبيل المثال كيفية الحصول على القرض العام وإجراء التغييرات في أسعار الفائدة على أن يكون ذلك متطابقاً مع القانون. إن السؤال الذي يتبادر الى الذهن هو لماذا لا يترك موضوع القرض العام كلياً الى السلطة التنفيذية؟ وللإجابة على هذه السؤال هناك عاملان:

العامل الأول: إن السلطة التشريعية هي التي تقوم بإصدار القوانين المتعلقة بكل الإيرادات بما في ذلك إصدار القانون الضريبي، فلو ترك أمر القرض العام كلياً الى السلطة التنفيذية لأمكنها في أي وقت ترفض فيه السلطة التشريعية إصدار قانون ضريبي معين أن تلجأ الى إصدار قرض عام تعويضاً عن الضريبة، وعليه لا يترك أمر القرض العام للسلطة التنفيذية وإنما بات الأمر أيضاً وأسوة بالإيرادات الأخرى من اختصاص السلطة التشريعية.

العامل الثاني: عندما يقوم البرلمان بمناقشة القرض العام فإن هذا يمكن ممثلي الشعب والرأي العام من الاطلاع على حيثيات هذا القرض وتفاصيله المختلفة، وهذا يمكن أعضاء البرلمان من ممارسة الرقابة على هذا القرض فيما بعد ويعطي في الوقت نفسه ثقة للأفراد بهذا القرض.

هناك رأي يقول إن القرض العام تنظمه الدولة وتصدره بقانون ويمكن لها فيما بعد أن تلغيه بقانون قبل أن تسدد أقساط وفوائد القرض، أي أن الدولة غير خاضعة الى سلطان في هذا الأمر، لكن هذا الرأي في حالة صحته وتطبيقه سوف تكون له آثار سلبية لأنه يتنافى مع شروط العقد في القانون العام وبالتالي يمكن ان يضعف من ثقة الأفراد بالدولة.

شروط القرض العام وطرق تسديده

(١) شروط القرض العام: هي مجموعة الأوضاع التي تحيط بإصدار القرض العام من حيث: قيمته، شكل سنداته، سعر هذه السندات والفائدة المقررة، والمزايا والضمانات الممنوحة للمكاتبين.

أ- قيمة القرض العام: هناك طريقتان يمكن ان تلجأ إليهما الدولة، الطريقة الأولى: هي ان تقوم سلفاً بتحديد مبلغ القرض وتصدر السندات على أساس ذلك وعندما تجمع الدولة المبلغ المحدد تتوقف عن بيع المزيد من السندات وعادة ما تلجأ الدولة الى هذه الطريقة إذا أرادت أن تمول وجه محدد من أوجه الإنفاق. الطريقة الثانية: وهي ان تقوم الدولة بتحديد فترة زمنية معينة تسمح للجمهور من خلالها بشراء السندات وتجمع الدولة بهذه الطريقة أكبر ما يمكن من المبالغ النقدية وذلك لتمويل نفقات حربية أو تنموية، إذا فإن هذا النوع من قيمة القرض تلجأ إليه الدولة في أوقات: الحروب والأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية

ب- شكل السندات: هناك ثلاثة أشكال للسندات وهي: (١) السندات الإسمية: وهذه السندات يسجل اسم مالكيها في سجلات خاصة توضع عادة في وزارة المالية ولا يحق لأي شخص آخر غير مالك السندات أن يحصل على الفوائد المترتبة على السند، وهذه تمتاز بعد إمكانية سرقتها لكن ما يعاب عليها بعدم مرونتها. (٢) السندات لحاملها: وهذه السندات يحصل عليها الحائز عليها وتمتاز بالمرونة من حيث التداول. (٣) السندات المختلطة:

وهي السندات التي تجمع بين مزايا النوعين السابقين، فصاحب السند مثبت اسمه في سجل خاص لكن في الوقت نفسه من يحمل السند يستطيع من خلال كوبونات خاصة أن يحصل على الفوائد المترتبة عندما يحين وقت السداد.

ت- أسعار السندات وأسعار الفائدة: ابتداءً ما هو الفرق بين سعر التكافؤ والسعر الأقل من سعر التكافؤ؟ الجواب: إن قيمة السند تتمثل (بالقسط زائداً الفائدة)، فإذا طرحت الدولة السندات بنفس هذا السعر يطلق عليه سعر التكافؤ، أما إذا طرحت سندات بسعر أقل من هذه القيمة يقال إنها طرحت بأقل من سعر التكافؤ، وعادة ما تطرح الدولة قيمة السندات بسعر التكافؤ عندما تجد بأن ذلك متوافراً في السوق المالية. أما بالنسبة للسعر الأقل من سعر التكافؤ فعادة ما يطرح للأفراد لجذبهم نحو الاكتتاب في سندات القرض العام. أما كيف يحدد سعر الفائدة؟ فأسعار الفائدة عادة تحددتها عوامل العرض النقدي والطلب على النقود فكل العوامل المؤثرة على العرض النقدي وكل العوامل المؤثرة على طلب النقود تؤثر على سعر الفائدة وتتحكم بها. أما عن الفترة الزمنية لتسديد الأقساط والفوائد المترتبة على القروض ففي أغلب الأحيان يكون التسديد لمرتين في السنة أي مرة واحدة كل ستة أشهر، لأنه إذا قامت الدولة بالتسديد لمدة أكبر من ستة أشهر فإن الكثير من ذوي الدخل الواطنة من المكتتبين سوف يتأثرون لأنهم يعولون على القسط والفائدة لتسيير أمورهم الخاصة، أما إذا كان التسديد لأقل من ستة أشهر فهذا يشكل عبء على العاملين في أجهزة الدولة المسؤولين عن مسألة تسديد الأقساط والفوائد.

المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين:

هناك العديد من المزايا التي تعطي للمكتتبين لتشجيعهم على الاكتتاب في سندات القرض العام من ذلك مثلاً:

١. مكافأة السداد: وتمثل الفرق بين القيمة التي يدفعها المقرض وقت الاكتتاب وما يحصل عليه في وقت السداد.
٢. جوائز اليانصيب: التي تمنح على أساس القرعة المستندة إلى أرقام السندات.
٣. إعفاء قيمة السند والفوائد المترتبة عليه من الضرائب.
٤. السماح بتسديد الضرائب من خلال السندات أي إعطائها صفة السيولة النقدية.

إن أبرز الضمانات التي يحتاجها المكتتبون هي حماية أموالهم المقرضة من آثار التضخم وانخفاض قيمة العملة، ففي الكثير من البلدان يرى الأفراد بأنه لا فائدة من الإسهام في القروض العامة لأن التضخم سوف يمتص الفوائد المترتبة عليها بل في بعض الأحيان يقلل حتى من قيمة السند عندما يتم استلامها وقت السداد. على هذا الأساس لجأت الدول على تقديم الضمانات ومن خلال طرق متعددة لحماية المقرض من التضخم وأهم هذه الطرق هي:

(١) منح سعر فائدة مرتفع للقرض العام على أساس أن ذلك يمكن أن يعوض الفرد في حالة انخفاض قيمة العملة. لكن ما يعاب على هذه الطريقة أنها تكلف الخزانة العامة تكاليف باهظة

من ناحية ومن ناحية أخرى فهو اعتراف ضمنى من الدولة بأنها ستشهد حالة من التضخم خلال الفترة القادمة أي فترة القرض.

(٢) ربط قيمة السند وقت الاكتتاب وقيّمته مع الفوائد في وقت السداد مع سعر الذهب السائد في السوق. أي يجري التسديد هنا على أساس سعر الذهب. لكن ما يعاب على هذه الطريقة هو أن الذهب سلعة ويخضع ثمنها إلى الكثير من المتغيرات المتعلقة بالعرض والطلب وعليه يمكن إذا ارتفع سعر الذهب أن تتحمل الدولة أعباء إضافية كبيرة، أما مسألة الهبوط أي لو حصل وإن انخفضت قيمة الذهب في وقت السداد مقارنة بوقت الاكتتاب فلا يتم اعتماد الهبوط هنا ويعمل بالذهب على أساس اتجاه الصعود.

(٣) ربط قيمة السند وقت الاكتتاب ووقت السداد مع الفوائد بسعر إحدى العملات الأجنبية أي السداد هنا على أساس سعر العملة في وقت السداد، لكن ما يعاب على هذه الطريقة أنها مرتبطة بسعر عملة أجنبية وهذه العملة قد يتغير سعرها لأسباب عديدة لا علاقة للبلد الذي قام بإصدار القرض بهذه العوامل، واعتماد هذه الطريقة في حالة ارتفاع سعر العملة الأجنبية سوف يحمل الخزنة العامة تكاليف باهظة وأيضاً فإن ربط القرض بعملة أجنبية معناه الاستهانة بمشاعر البلد والاستخفاف بالعلمة الوطنية.

(٤) هذه الطريقة هي عادة أفضل من كل الطرق السابقة وتتمثل بربط قيمة السند وقت السداد مع الفوائد المترتبة عليه بالأرقام القياسية للأسعار. أي يجري السداد هنا مع الأخذ بنظر الاعتبار الارتفاع الحاصل في المستوى العام للأسعار من خلال اعتماد الأرقام القياسية لأسعار مجموعة من السلع وذلك بأخذ سنة أساس وإعطائها رقم (١٠٠) ثم حساب مدى الارتفاع في الأسعار خلال السنوات اللاحقة وذلك بالمقارنة بسنة الأساس.